

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Bakalaureusetöö

Imre Sööt

Skandaalide mõju erakondade rahastamise süsteemile: Saksamaa näitel

Juhendaja: Ph.D Vello A. Pettai

Tartu 2014

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Skandaali mõju erakondade rahastamissüsteemile	5
1.1 Parteide roll skandaali tulemuses	5
1.2 Teiste tegutsejate roll skandaali tulemuses	7
2. Saksamaa rahastamiskandaalid	10
2.1 Ülevaade Flicki skandaalist	10
2.2 Flicki skandaali mõju	12
2.3 Ülevaade Kohli skandaalist	14
2.4 Kohli/CDU skandaali mõju	16
3. Saksamaa juhtumite võrdlus	19
3.1 Saksamaa juhtumid	19
3.2 Saksamaa juhtumite võrdlus teiste riikidega	21
Kokkuvõte	24
Kasutatud kirjandus	26
Summary	29

Sissejuhatus

Erakondade rahastamine on tundlik ja probleemne valdkond, sest erakonnad saavad otsustada enda finantseerimist puudutavate küsimuste üle. Demokraatlikus ühiskonnas peab seda valdkonda reguleerima ning sellest eemaldama korruptiivsed tegevused, kuid just need on erakondade jaoks kasulikud. Siit tekib küsimus, et miks peaksid erakonnad tegema enda jaoks ebasobivaid otsuseid, vähendama oma tulusid ning karmistama karistusi korruptiivsete, kuid tulusate praktikate eest. Leian, et see toimub peamiselt skandaali tingimustes, kuid alati ei vii ka skandaal soovitud tulemuseni. Poliitiline skandaal on kui avalikkuse negatiivse reaktsiooni väljendus mingi sündmuse või protsessi kohta, mis rikub ühiskonnas aktsepteeritud sotsiaalseid norme. Tihti peegeldab skandaal rahva tahet ning ootusi muutusteks, kuid alati neid ei järgnegi. Nii võtangi uurimise alla poliitilise skandaali ning selle mõju erakondade rahastamissüsteemile. Eesmärk on uurida, kuidas skandaal mõjutab erakondade rahastamissüsteemi, milliseid muudatusi skandaal kaasa toob ning mis tingimustel skandaal üldse rahastamissüsteemi muudab.

Seda hakkan selgitama Saksamaa erakondade rahastamissüsteemi muutuste põhjal. Selleks valisin välja kaks juhtumit, nendeks on Flicki skandaal ja Kohli skandaal. Saksamaa on demokraatlik riik, kus erakondade rahastamine on olnud tihti fookuses, Saksamaa oli ka üks esimesi riike, mis tutvustas parteide riikliku rahastamist ning on seda reguleerinud. Peamised regulatsioonid ja muutused erakondade rahastamise süsteemile on alguse saanud just nendest kahest skandaalist. Lisaks on Saksamaal arenenud süsteem, mis peaks valvama erakondad ning nende rahastamise üle. Selle süsteemi osadeks on peamiselt meedia ning uuriv ajakirjandus, aga ka arenenud kohtusüsteem ning parlamendi praktika luua komisjone tähtsate teemade uurimiseks. Vaatlen, kuidas skandaalid on kulgenud ning milliste tulemusteni need on viinud. Siin on tähtsal kohal nii parteide roll, nende omavahelised suhted kui ka teiste skandaalile, parteidele ja lõplikule tulemusele mõjuavaldajate roll.

Töö on jaotatud kolmeks osaks. Esimeses osas pakun teoreetilise ülevaate teemast, mis omakorda jaguneb kaheks. Esimeses neist keskendun parteide enda rollile skandaali mõjude osas ning vaatlen poliitikute ja erakondade käitumist skandaali tingimustes. Teises teooria alapunktis keskendun teiste mõjutajate rollile muutuste sisseviimisel erakondade rahastamissüsteemi. Teiste mõjutajate all pean silmas meediat koos akadeemikutega, kohtusüsteemi (peamiselt konstitutsioonikohus) ja parlamendi loodavaid uurimiskomisjone.

Töö teises osas keskendun kahele skandaalile ja nende uurimisele. Esimeses alapeatükis keskendun Flicki skandaalile, teises Flicki skandaali tulemustele, kolmandas Kohli skandaalile ning neljandas selle tulemustele. Flicki skandaal on näide sellest, kui skandaali on segatud kõik juhtivad erakonnad ning mis rolli mängivad skandaali puhul erakondade omahuvid, koostöö ning teised institutsioonid. Täpsemalt näitab see tugeva meedia, konstitutsioonikohtu ning erakondade koostöö tähtsust reformi sündimisel. Kohli skandaal on näide erakondade omahuvidest ning nende tähtsusest muutuste vastuvõtmisel. Antud töös täiendab Kohli skandaal Flicki skandaali, sest selle puhul on algselt seotud skandaaliga üks partei ning näitab, kuidas proovitakse reformi omahuvides vältida.

Töö kolmandas osas toon välja üldisemad jooned Saksamaa erakondade rahastamisest ning keskendun kahe juhtumi võrdlemisele. Lisaks vaatlen kuidas Saksamaa juhtumid sobivad teooriaga. Kolmanda osa lõpus toon välja ka mõningaste teiste riikide rahastamissüsteemide muutmised, et võrrelda neid Saksamaa juhtumitega.

1. Skandaali mõju erakondade rahastamissüsteemile

1.1 Parteide roll skandaali tulemuses

Weekers *et al.* (2009: 32) toovad välja kolm peamist põhjust, miks parteide rahastamissüsteemi muudetakse. Need on poliitiline korruptsioon, muutused parteide organisatsioonis ja parteide finantsstrateegiad. Poliitiline korruptsioon on otseselt seotud skandaaliga, sest muidu ei tuleks korruptiivne tegevus avalikkuse ette ning probleemiga ei tegeldaks. Mida rohkem partei raha vajab, seda enam otsitakse seda illegaalsetest kanalitest. Kuid sellise tegevuse avalikkuse ette tulek tekitab negatiivseid reaktsioone ning sunnib tegema muudatusi, enamasti reguleerima rahastamissüsteemi, et seda muuta karmimaks, peamiselt seatakse regulatsioone erasfäärist tulevatele rahalistele toetustele ning selle korvamiseks suurendatakse riiklike toetusi parteidele (Weekers *et al.* 2009: 32).

Parteide organisatsiooniline ülesehitus muutub vastavalt parteide rahastamisele. Varem oli suur rõhk massiparteidel, sest rahastamine sõltus peamiselt liikmemaksudest ning liikmete teistest toetustest parteile. Riikliku rahastamise suurenemisega liiguvad parteid „kartellipartei“ mõiste alla ning sõltuvad üha enam riigipoolsetest toetustest. Parteide finantsstrateegia tähendab, et esiplaanile seatakse partei võimalik kasu ning muutusi parteide rahastamissüsteemis tehakse peamiselt omahuvidest lähtuvalt (Weekers *et al.* 2009: 33). Üldjuhul saavad sellist käitumist endale lubada peamiselt suured parteid, eriti valitsusparteid. Sellest lähtuvalt keskenduvad parteid lühiajalistele eesmärkidele, peamiselt valimistele.

Scarrow (2004) seob need kolm omavahel kokku ning lisab, et parteid on ratsionaalsed ning mõtlevad alati kasumlikkusele. See toob kaasa selle, et võimalusel tõstetakse parteide saadavaid tulusid isegi siis kui parteil endal seda majanduslikult vaja pole. Sellele ollakse vastu ainult siis kui nähakse, et muutuste sisseseadmine kahjustab partei enda positsiooni. Scarrow (2004: 657) lisab, et oodatav kasu paneb parteid tegema koostööd ning sellisel juhul jõutakse muudatusteni kiiremini, eriti kui tegemist on

riiklike subsidiumide tõstmisega. Skandaali tingimustes, kui rahvas on rahulolematu, on parteid nõus leppima ka erinevate regulatsioonide ja piirangutega, mis võivad vähendada nende oodatavat sissetulekut, kuid selle kaotuse arvelt proovitakse suurendada parteide riiklikuks rahastamiseks mõeldud summat.

Koss (2008) tutvustab tegutsejate kesket institutsionaalset vaatenurka, kus ta toob välja kolm punkti. Esiteks võetakse parteide rahastamise reform tõenäolisemalt vastu siis kui „vetomängijad“ on sellega nõus, sealhulgas ka opositsiooniparteid. Vetomängijad saavad olla näiteks teiste parteide ja konstitutsioonikohtu kaudu otsesed või arvamusküsitluste ja meediakajastuste kaudu kaudsed mõjutajad. Kui läbiviidav reform kahjustab mõne partei huve, siis on reformi läbiviimine keerulisem. Teiseks, kui parteid on rohkem huvitatud kasumist ja partei organisatsiooni toimimisest kui valimiste võitmisest, siis on reformi õnnestumine tõenäolisem. Kolmandaks on parteide rahastamissüsteemi muutmine tõenäolisem siis kui see on sattunud poliitilise korruptsiooni tõttu ühiskonna fookusesse. Sellisel juhul on skandaal parteide rahastamise reformimisel stiimuliks, avalikkuse rahulolematuse hakkab avaldama mõju poliitilisele sfäärile ning reform saab skandaali jätkuks. Koss (2008 : 288) kirjutab veel, et karmimad regulatsioonid on enamasti korruptiivsete poliitiliste skandaalide otseseks tulemuseks.

Skandaali tingimustes kujuneb erakondade vahel ja sees välja mänguteooria. Skandaali puhkedes on tavaliselt muutusi valmis vastu võtma erakond, kes sattus skandaali, et oma tegu heastada valijate silmis (Evrenk 2011: 499). Nii-öelda „puhtal“ parteil on aga valik, kas minna sellega kaasa või ei. Kui puhas erakond takistab muudatusi erakondade rahastamise reguleerimises, siis võib korruptiivne erakond jäädagi rahva madalama populaarsusega ning kaotada kohti valimisel, samas võib see kaasa tuua ka olukorra, kus puhas erakond kaotab hääli, sest takistatakse silmnähtavalt muutusi (Evrenk 2011: 499). Teisest küljest, kui puhas partei on reformiga nõus, siis tõuseb ilmselt ka nende enda populaarsus, sest näidatakse ennast rahvale poliitilist süsteemi korrastava jõuna, kuid see jällegi peseks puhtaks korruptiivse erakonna maine.

Korruptiivse erakonna hääletasaak olenebki sellest kui hästi suudavad vastanduvad parteid mobiliseerida rahvast, kuid see võib jällegi näidata, et vastanduvad parteid on tegevusetu ega kavatsegi karistada reegleid rikkunud erakonda, jättes süsteemi karmimalt reguleerimata (Choi & Woo 2010: 252). Parteide jaoks on risk kaotada valimisi suurema tähtsusega kui lootus võita järgmistel valimistel, see toob kaasa olukorra, kus erakonnad võivad loobuda millestki endale kasulikust, et korvata kaotatud hääled (Vis 2011: 340).

Clift & Fisher (2004: 681) tähtsustavad evolutsioonist lähtuvat mõttemudelit, mille järgi võtavad poliitikud vastu otsuseid siis kui keskkond nende ümber muutub ehk siis muutused rahastamissüsteemis võetakse vastu siis kui muutub keskkond, milles parteid on harjunud opereerima. Sellisel juhul peavad poliitikud tulema välja oma mugavustsoonist ning tegutsema. Ka Scarrow (2004: 201) ütleb, et parteide rahastamise regulatsioonid sünnivad tavaliselt skandaali tingimustes kui parteide toetus hakkab langema. Reformide kasuks on ka asjaolu, et poliitiliste skandaalide tulemusel langeb tavaliselt kõikide parteide toetus, sest rahvas pettub kogu poliitilises süsteemis, kuigi enim kaotab toetust ikkagi korruptiivne erakond (Maier 2010: 285). Maieri (2010) uuringust selgub, et kui skandaali on segatud üks poliitik, siis langeb ainult konkreetse poliitiku toetus ning see ei puuduta teisi poliitikuid, kuid kui skandaali on sattunud kogu erakond, siis langetab see kõikide erakondade populaarsust. See tähendab, et erakonna skandaali sattudes võtab rahvas omaks vaatenurga, et poliitika on räpane ning pettub kogu poliitilises süsteemis.

1.2 Teiste tegutsejate roll skandaali tulemuses

Korruptsiooni vastast tegevust ära hoidvaid reforme luuakse siis, kui ühiskonnas leidub tegutsejaid, kes suudavad motiveerida poliitilist eliiti selles suunas (Persson *et al* 2013). Kui poliitik teostab korruptiivset tegevust, siis ta eirab rahva soove, mis nõuavad, et ta nii ei teeks, sellest lähtudes võib ta eirata ka selle tegevuse reguleerimist (Evrenk 2011: 498). Selle tõttu leiavadki rahastamissüsteemi reguleerivad reformid aset peamiselt

arenenud ühiskondades, kus on olemas tegutsejad, kes selleks survet avaldavad, nendeks on peamiselt meedia ja kohtusüsteem koos parlamendi loodavate komisjonidega, kuid ka akadeemikud ning arenenud ühiskonnas kodanikuühiskonna „valvekoerad“. Peamiselt tähtsustatakse meedia ja kohtute rolli, sest meedia toob skandaali avalikkuse ette ning kohtus, eriti konstitutsioonikohtus, nähakse sõltumatut võimu, mis suudab erakondade käitumist reguleerida. Ka Maieri (2010) uuring näitas, et skandaali puhul küll langeb erakondade toetus, kuid tõuseb toetus kohtusüsteemile ja meediale.

Mothershed (2012) peab samuti tähtsaks just meedia rolli, sest meedia probleemikajastusest sõltub, kas see üldse tekitab skandaali ja kas see viib muudatusteni. Meediakajastusel on võim näidata ja vormida ühiskonna arvamust ning ootusi seoses juhtunuga. Kui rahva surve koos meediaga või läbi meedia on piisavalt tugev ja negatiivne ega vaibu kiiresti, siis on reform tõenäolisem (Mothershed 2013: 856). Skandaali peamine roll on sotsiaalse kontrolli saavutamine käitumise üle, mis on vastuolus ühiskondlikult tunnustatud tavadega ning meedia roll sealjuures on kajastada juhtunut piisavalt avalikult, et eliit ei saaks kasutada oma mõjuvõimu ning käituda nii nagu tegevus toimuks varjatult ehk seda maha vaikida (Esser & Hartung 2004: 1046).

Uuriv ajakirjandus peab tooma skandaali avalikkuse ette, hoidma probleemi üleval ning edastama rahva arvamuse, sest kui meedia leiab huvitavama teema, mida kajastada, siis skandaal vaibub enne muudatuste kaasa toomist (Esser & Hartung 2004: 1048). Esser & Hartung (2004) jagavad meedia rolli kaheks, esiteks peab mõni meediaallikas kajastama juhtunu ning tooma selle avalikkuse ette. Teiseks peab suurem osa meediasüsteemist reageerima juhtunule ning samuti seda kajastama. Kui skandaal jääbki ühe väljaande teemaks, siis skandaali ei teki või jääb selle mastaap liiga väikseks, et midagi muuta. Meedia kollektiivne rahulolematus näitab poliitikutele, et ka rahvas on rahulolematu.

Scarrow (2004) toob välja, et mida arenenumad ja sõltumatumad on konstitutsioonikohus ja parlamendi loodavad uurimiskomisjonid, seda tõenäolisem on muutuste kaasnemine peale korruptiivset tegevust. Mida tugevamad on need institutsioonid, seda tugevamat mõju omavad nad parteide ja nende huvide üle ning

otsustamisprotsessis kaasa rääkimisel. Ka Koss (2008: 295) tähtsustab konstitutsioonikohtu rolli, sest see peaks olema autonoomne otsustaja, millel on piisavalt võimu, et teha otsus iseseisvalt. Konstitutsioonikohus on peamine erakondade rahastamise järelvalve ametlik institutsioon ning kui see osutub nõrgaks, siis on keerulisem erakondade tegevust antud valdkonnas piirata.

2. Saksamaa rahastamisskandaalid

2.1 Ülevaade Flicki skandaalist

Flicki afäär sai alguse väikese intsidendina altkäemaksu andmise ja maksudest kõrvalehoidmisena. Algselt oli sinna segatud üks suur perefirma nimega Flick Company, mida juhtis Friedrich Karl Flick ning mõned valitsuse ametnikud. 1975. aastal teenis Flick Company kasumit 833 miljonit dollarit (1,9 miljardit saksa marka), müües 29% oma Daimler-Benz AG firma osakutest (Strawn & Hogan: 1984). Sel ajal pääsesid firmad oma tuludelt maksude maksmisest, kui saadav tulu investeeriti kolme aasta jooksul nii, et see edendaks Lääne-Saksamaa majandust, selleks tuli välisfirmasse eksportida tööjõudu või tehnoloogiat. Flick investeeris selle summa USA firmadesse, saades suuraksionäriks firmas W.R. Grace and Co ning ostis 34,5% United States Filter Company aktsiatest. Saksamaa majandusminister, Kristlike Demokraatide (CDU - *Christlich Demokratische Union*) esindaja Hans Friderich ning tema järeltulija Vabade Demokraatide (FDP – *Freie Demokratische Partei*) ridadesse kuuluv Otto Count Lambsdorff kinnitasid, et Flicki firma ei pea siiski tasuma makse oma kasumi pealt, mille suuruseks oli 175 miljonit dollarit. Flicki esindajad põhjendasid seda sellega, et firma W.R. Grace juhtimisse kaastakse sakslasi ning eksporditakse sinna tehnoloogiat Saksamaalt (Strawn & Hogan 1984).

Hilisem juurdlus näitas, et osteti tavaosakuid, mille eest saab küll firma kasumit, kuid firma juhtimisse suurel määral ei sekkuta. Uurimine näitas, et nii Lambsdorff kui Friderich olid kantud Flicki konfidentsiaalsesse finantsaruandesse, kus nad olid märgitud suure salajase annetuse saajana. Selle peale algatas prokurör juurdluse maksuvabastuse kohta ning peale 21-kuulist uurimist süüdistati 1983. aasta novembris ametlikult Lambsdorffi altkäemaksu võtmises suurusega 135 000 saksa marka ehk 50 000 dollarit, vastutasuks maksuvabastuse eest Flicki ettevõttele (Strawn & Hogan: 1984). Veel said süüdistuse Hans Freiderich, endine Põhja-Reini Vestfaali majandusminister Horst Ludwig Riemer, kaks endist Flicki juhtkonna liiget Eberhard von Brauchitsch ja Manfred Nemitz. Flicki firmalt nõuti tagantjärei 175 miljonit

dollarit.

Sellel skandaalil aga ei lõppenud. 1984. aastal lõi Saksamaa uuriva ajakirjanduse lipulaev Der Spiegel avalikkuse ette Flicki firma salajased dokumendid, mis paljastasid tegeliku loo. Sealt selgus, et igal aastal oli Flicki ettevõtte annetanud kõikidele parteidele, peale Roheliste erakonna, suure summa raha, mis jäi olenevalt aastast vahemikku 376 000 dollarit kuni 1,35 miljonit dollarit. Kokku sai CDU viisteist miljonit marka, CSU (*Christlich-Soziale Union*) samuti viisteist miljonit marka, FDP kuus miljonit marka ning SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) neli miljonit marka (Strawn & Hogan 1984). See tähendab, et suurem osa rahast anti koalitsioonierakondadele, kuid peeti vajalikuks rahastada ka opositsioonierakondi. 1967. aasta Saksamaa erakonnaseaduse järgi tuli deklareerida annetused, mis eraisiku puhul olid suuremad kui 11 916 dollarit ning firma puhul üle 119 160 dollari. Lisaks pidi deklareerimine sisaldama annetaja nime, annetuse saaja nime ning annetatavat summat. Suurem osa Flicki annetustest ei olnud deklareeritud ja seega illegaalsed.

Lisaks parteidele illegaalsete annetuste tegemisele toimus rahapesuskeem, kus Flick annetas heategevusorganisatsioonile raha ning sai vastu maksudest vabastava kviitungi. See järel jättis organisatsioon mingi osa summast omale ning ülejäänud osa tagastas firmale. Der Spiegel lõi välja, et ühel konkreetsel juhul annetati 3,76 miljonit dollarit, millest organisatsioon jättis 750 000 dollarit omale ning tagastas ülejäänud raha. Suurim teadaolev annetus läks organisatsioonile nimega „*Gesellschaft des göttlichen Wortes*“ („Püha Sõna Ühiskond“), mis sai toetuseks seitse miljonit dollarit, kuid tagastas sellest salaja viis miljonit (Haffmann 1989: 337). Haffmann (1989: 337) lõi välja, et Saksamaa erakonnad said kõige rohkem kasu annetustest organisatsioonile „*Staatsbürgerliche Vereinigung von 1954*“, millele annetati aastatel 1969 – 1980 umbes 100 miljonit dollarit. Flick maksis saadud raha eest kinni ka vajalikud ametnikud, peamiselt Bonni piirkonnas. Skandaali käigus süüdistati 1700 poliitikut ja ärim meest, näituseks *Bundestagi* esimeest Rainier Barzelit, kes oli 1970ndate keskel saanud 1,7 miljonit saksa marka, et ta astuks tagasi CDU esimehe kohalt ning laseks enda asemele Helmut Kohli (Strawn & Hogan 1984).

2.2 Flicki skandaali mõju

Flicki skandaali avalikuks tulemisest peale hakati tähelepanu pöörama parteidele ja parteide rahastamissüsteemi seaduste nõrkustele. 1992. aastal võttis Saksamaa Konstitutsioonikohus vaatluse alla Saksamaa erakondade seaduse. Selle reformimine lõppes koos vastuvõtmisega esimesel jaanuaril 1994. Peamiseks muudatuseks sai loobumine nõudest, et parteid peaksid riigipoolsete subsiidiumitega rahastama ainult valimiseelseid kampaaniad (Alemann 2002: 114). Kuna Flicki skandaali põhjustas peamiselt parteide rahapuudus finantseerimaks oma igapäeva tööd, siis lepidi uue seadusega kokku, et parteid võivad kasutada raha ka partei üldiseks poliitiliseks tegevuseks. Kuid Alemann (2002) toob välja, et kohtu nägemuse järgi peab partei oma finantseering olema prioriteetsem kui riigipoolne rahastamine ehk partei omafinantseering peab olema suurem kui riigipoolne sissetulek.

Pulzer (2001) tähtsustab, et riigipoolne parteide finantseerimine peab peegeldama partei edukust, eriti liikmemete arvu ja toetajate suhtes. Viimasest mõttest lähtuvalt hakkasid parteid saama ühe saksa marga iga hääle eest, mis nad teenivad Euroopa Parlamendi, Saksamaa Bundestagi või kohalikel valimistel, tingimusel, et ületatakse 0,5% künnis. Kohalikel valimistel sai selleks künniseks 1%. Väiksemate parteide toetuseks on esimesed viis miljonit häält suurema kaaluga ning toovad parteidele sisse 1.30 marka. Iga annetatud või liikmemaksudest saadud marga kohta annab riik omalt poolt 0.5 marka juurde. Juurde makstakse vaid individuaalsete toetuste puhul kui need ei ületa 6000 marka, et vältida suuremate annetuste puhul kokkuleppeid (Pulzer 2001: 23). Need toetused peaksid peegeldama partei populaarsust, nii saadud häälte, liikmete, liikmemaksu kui ka toetajate arvukuse näol.

1994. aasta reformi tulemusena ei ole juriidilise isiku poolt tehtud annetus enam maksudest vabastav. See peaks otseselt ära hoidma skeeme, mida viidi läbi Flicki skandaali puhul. Sama eesmärgiga võeti vastu punkt, et toetused sularahas ei tohi ületada 2000 saksa marka ning anonüümsed toetused ei tohi ületada tuhandet saksa marka. Otseselt Flicki skandaali skeemidega seotud otsuse järgi ei tohtinud enam vastu võtta toetusi avalikelt asutustelt, poliitilistelt sihtasutustelt ega mittetulundusorganisatsioonidelt. Veel pandi paika riigipoolsete otseste subsiidiumite

ülemmäär, mis ei tohi ületada keskmist toetust aastatel 1988- 1992 ehk siis 230 miljonit saksa marka (Pulzer 2001: 24). Siinkohal on erandiks inflatsioon, mille puhul võib seda summat tõsta. Näiteks 1998. aastal tõsteti seda summat 245 miljoni margani.

Reformi peamine eesmärk oli muuta erakonnad vähem sõltuvaks nii riigi subsideerimisest kui ka suurannetajatest. Eeldati, et parteid hakkavad suurema osa sissetulekust teenima just liikmemaksudest ning väikeannetustelt alla 6000 marga. Teisest küljest peab riik ikkagi erakondi rahastama, et ei muututaks liiga palju sõltuvaks erafirmadest ja suurannetajatest. Kahe viimasega on alati risk, et annetust ei tehta niisama, vaid oodatakse vastuteeneid, mis oli suureks probleemiks just Flicki skandaali ajal ning enne seda. 1994. aasta reformis on kirjas ka punkt, et toetusi ei tohi vastu võtta kui nende eest nõutakse vastuteeneid või endale sobivamat poliitilist otsustamist (Pulzer 2001: 24).

Kuni 1983. aasta valimiseni otsustasid erakondade rahastamise üle neli erakonda, kes saavutasid subsideerimise tõstmise osas kiiresti kokkuleppe, Scarrow (2004: 662) nimetab seda kartellikokkuleppeks. 1983. aasta valimistel suutis parlamenti nelja erakonna kõrvale tõusta ka Roheliste erakond, selle peamiseks põhjuseks saab lugeda teiste erakondade populaarsuse langust peale Flicki skandaali esimesi intsidente. Roheliste poliitika oli rohkem printsiipide põhine ning need kaalusid üle rahalise tulu ning just selline praktika tõstis nad populaarseks rahva seas. 1983. aastal proovisid neli erakonda tõsta erakondadele mõeldud rahalisi toetuseid ning suurendada toetustega kaasnevat maksutulust, kuid Rohelised ja mitmed teised väikeparteid olid sellele vastu ning Konstitutsioonikohus nõustus nendega ja vaidlustas selle otsuse (Scarrow 2004: 662). Flicki skandaalist tulenevalt valitses Saksamaal parteide vastane meeleolu ning kohus tõusis selle otsusega rahva silmis kangelaseks.

Peale Flicki skandaali avalikuks tulekut nõudis parteides pettunud avalikkus parteide rahastamisele karmimaid regulatsioone ning äärmuslikum vaatenurk oli isegi kaotada riigipoolne rahastamine. Parteid omakorda nägid selles võimalust tõsta oma tulust. Kuigi 1992. aastal tõsteti erakonnaseaduse (sealhulgas ka rahastamise) muutmise päevakorda Konstitutsioonikohtu poolt, olid kõik erakonnad peale Roheliste sellega nõus (Scarrow 2004: 664). See uus väljapakutud seadusemuudatus ei olnud

erakondadele küll nii tulus ning sisaldas rohkelt ka regulatsioone, kuid kardeti, et võidakse riigipoolsetest toetustest muidu ilma jääda kui seda vastu ei võeta. Kuigi esialgne seaduseelnõu esitati Konstitutsioonikohtu poolt, nägid parteid uues seaduses võimalust tõsta oma tulusid, mis saadakse riigipoolsetest subsiidiumitest, kuigi selleks pidi karmistama regulatsioone. Rohelised koos mitmete väikeparteidega olid vastu just riiklike subsiidiumite tõusule.

2.3 Ülevaade Kohli skandaalist

Skandaal sai alguse 1999. aastal Augsburgist kui Riigiprokuratuuri süüdistuse peale hakati uurima 1991. aastal toimunud relvamüüki, mis toimus Saudi Araabia ning Saksamaa ettevõtte Thyssen vahel (Esser & Hartung 2004:1054). Thysseni firma tahtis saada luba eksportimaks 36 sõjaväesõidukit Saudi Araabiasse, kuid FDP-sse kuuluvad valitsuse liikmed ning opositsioon ehk SDE ja PSD (*Partei des Demokratischen Sozialismus*) olid selle vastu (Clemens 2000: 38). Kuid seda tehingut toetasid CDU ja CSU ametnikud, peamiselt Agnes Hurland-Büning ning Holger Pfahls, kes said Thysseni firmalt konsulteerimistasudena suuri summasid. Relvade Saudi Araabiasse müümise uurimine tuvastas, et tehingu käigus on antud suuri summasid altkäemaksudeks, umbes mõnisada miljonit saksa marka (Giannakopoulus *et al.* 2009:12). Peamiselt läks altkäemaks Saudi Araabiasse, kuid Saksamaa ärimehe Karlheinz Schreiberi poolt anti altkäemakse ka tolle aegsele CDU finantsjuhatajale Walther Leisler Kiepile ning Kohli nõunikule Horst Weyrauchile, kes omakorda kandsid raha CDU salajasele pangakontole (Esser & Hartung 2004:1054). Kiep väitis, et need annetused kogusummas umbes pool miljonit eurot olid Thysseni firma annetused, kuid tunnistas ülesse salajase pangakonto olemasolu, kust leiti kümneid miljoneid eurosid, mis oli jäetud deklareerimata (Esser & Hartung 2004:1054). Hiljem tunnistas illegaalse raha vastu võtmise ülesse ka Holger Pfahls.

Clemens (2000: 37) toob välja, et CDU illegaalne rahastamine hakkas pihta kohe peale 1990. aasta valimisi, kus CDU osutus edukaks ning just edukus valimistel hakkas raha sisse tooma. Clemens (2000: 37) toob veel välja, et vahemikus 1990 – 1992 annetati

CDU-le illegaalselt umbes kümme miljonit saksa marka, milles suurema osa annetas Siemens ning sellest kolm miljonit läks Kohlile isiklikult. Illegaalsed summad paigutati aastaks või kaheks USA, Šveitsi ja Liechtensteini pankadesse, hiljem sulgeti kontod ning välja võetud raha läks CDU poliitikutele, kes tegid oma nimelt legaalsed annetused parteile (Clemens 2000: 37).

Lisaks tunnistas 1999. aastal endine liidukantsler Helmut Kohl, et oli saanud perioodil 1993 kuni 1998 anonüümsetelt annetajatelt üle kahe miljoni saksa marga, kuid neid annetusi ei olnud partei raamatupidamises annetustena deklareeritud (Giannakopoulos *et al.* 2009:12). Need annetused läksid samuti salajasele pangakontole, kust Kohl kandis suuri summasid üle mitmetele partei ametnikele ning kohalikele partei organisatsioonidele (Giannakopoulos, *et al.* 2009:12). Selline rahapesuskeem vähendas seost annetuse andja ning Kohli valitsuse poolt tehtavate otsuste vahel. Kohl ei nõustunud avalikkusele teatama, kellelt ta raha sai.

1991. aastal proovis Saksamaa leida ostjat Leuna rafineerimis- ja keemiatehastele Ida-Saksamaal. Üllatuslikult võitis konkursi Prantsusmaa energiafirma *Elf-Aquitaine* koos Thysseni firmaga, kes olid oma esindajaks palganud Dieter Holzeri, kes omas tihedaid kontakte CDU ministrite ja kõrgemate ametnikega, sealhulgas Holger Pfahlsiga (Clemens 2000:41). Kogu see projekt sai opositsioonilt suurt kriitikat, eriti peale 1993. aastat kui Thyssen astus projektist välja. Seejärel tekkisid kahtlused, et mängus oli rohkem raha kui ainult Holzeri ametlikud tasud. 1996. aastal käivitas Euroopa Liidu Komisjon uurimise. 1999. aastal raporteeriti, et Elf oli maksnud CDU poliitikutele Hürland-Buningile, Pfahlsile ning Saksi-Anhaldi piirkonna poliitikutele kokku 13 – 30 miljonit saksa marka, mis jõudsid CDU salajastele kontodele (Clemens 2000: 41).

1998. aastal tegi investor Karl Ehlerding ja tema naine kokku viie miljoni saksa marga suuruse annetuse CDU parteile ning 900 000 saksa marga suuruse annetuse partei Mecklenburg-Vorpommerni piirkonna harule. See annetus toimus vaid mõni kuu peale seda kui riigi poolt tuli otsus müüa suur hulk kortereid firmale, mille aktsiaid omas Ehlerding kuuekümmne kolme protsendi ulatuses, kuigi samade korterite ostmiseks tuli suuremaid pakkumisi (Clemens 2005: 82). Kohl ütles selle otsuse kohta, et eelistati jätta korterid Saksamaa firmale, sest teine pakkuja oli Jaapani firma ning tolele hetkel oli

Aasias majanduskriis (Clemens 2005: 82). Lisaks sellele oli seekordne annetus legaalne ning vastavalt seadustele deklareeritud.

Sellega sündmusteahel ei lõppenud. Mõni kuu pärast Kohli ülestunnistusi, sai tema järeltulija parteijuhi kohale Wolfgang Schäuble süüdistuse illegaalse annetuste vastuvõtmises, mis oli seotud uue relvatehinguga, mida vahendas jällegi Schreiber (Esser & Hartung 2004:1054). See viis Schäuble tagasiastumiseni. Sarnaseid deklareerimata annetuste vastuvõtmisi avastati ka partei kohalikest organisatsioonidest.

Peale kahte aastat uurimisi valmis 2002. aasta juulis 941-leheküljeline raport, mida esitleti Saksamaa parlamendis, kus arutleti küsimuse üle, kas illegaalsed annetused mõjutasid Kohli valitsuse otsuseid. CSU, CDU ja FDP leidsid, et need annetused ei ole mõjutanud valitsuse otsuseid ning kaks ülejäänud erakonda (SPD ning Rohelised) arvasid, et annetused on mõjutanud otsuseid. Siiski pidi CDU maksma tagasi 21 miljonit eurot oma puuduliku raamatupidamise eest ning annetuste deklareerimata jätmise eest ning kuus miljonit eurot trahvi selle illegaalse raha eest, mille vastuvõtmist Kohl tunnistas (Esser & Hartung 2004:1055).

2.4 Kohli/CDU skandaali mõju

Alemann (2002: 123) toob välja, et lisaks rahva nõudmistele tuli peale Kohli skandaali surve muudatuste tegemiseks neljalt erinevalt allikalt: uuriv ajakirjandus eesotsas ajakirjaga Spiegel, parlamendi loodud järeluurimiskomiteedelt, avalikelt prokuröridelt ning kohtutelt ja akadeemikutelt. Transparency International soovitas Saksamaal karmistada seaduseid ning sanktsioone nende rikkumiste eest. Veel loodi Bundestagi poolt erinevaid komisjone, mis pidid tegema ettepanekuid muutmaks erakondadeseadust. Alemann (2002: 124) toob välja peamised nõudmised, mida Saksamaa avalikkus või vähemalt mõned selle osad nõudsid:

1. Keelata annetused korporatiivsete asutuste poolt.
2. Limiteerida summat, mida ühel inimesel on lubatud annetada.
3. Keelata annetused, mis on tehtud sularahas.

4. Võtta kasutusele avalik raamatupidamine ka toetustele alla 20 000 saksa marga.
5. Karmimad sanktsioonid erakonnaseaduse rikkumise eest:
 - a) Finantsiliselt karmimad karistused
 - b) Võtta kasutusele karistuslikud sanktsioonid nagu vanglakaristus
 - c) Kaotada õigus töötada avalikus sektoris
 - d) Kaotada ametialane lisapension

Kohli skandaali järgselt tehti peamised muudatused aastal 2002, kui keskenduti just rahastamise aruannetele ning puudustele selles vallas. Lisaks tõi skandaal välja legaalsete sanktsioonide puuduse, et karistada korruptiivset tegevust. Selle tulemusena karmistati karistusi korruptiivsete tegevuste eest ning seati sisse uusi regulatsioone (Scarrow 2003: 135). 2002. aasta seadusemuudatus tõstis ka parteidele mõeldud toetusi, kokku tõsteti summa 133 miljonile eurole (kui 1994 lepiti kokku 230 miljonit saksa marka, siis see on umbes 270 miljonit marka). Iga hääle eest hakkasid parteid saama 0.7 eurot (esimese 4 miljoni hääle eest 1,3 miljonit eurot). Iga annetatud euro eest hakkasid parteid saama 0.38 eurot summani 3300 eurot inimese kohta. Sularahas annetamise piiri tõsteti tuhande euroni ning üle 10 000 euro suurused annetused aastas tuli raporteerida. Annetused üle 50 000 euro tuli koheselt raporteerida Bundestagi presidendile ning lisaks ei tohtinud välismaalased annetada üle tuhande euro aastas Saksamaa erakondadele (Scarrow 2003: 135).

Scarrow (2004: 664) toob välja, et Kohli skandaalile järgnenud seadusemuudatusi valmistati ette 2002. aastani, sest valitsev koalitsioon (SPD ja Rohelised) soovis hoida skandaali poliitilises agendas ning vähendada sellega CDU toetust ning suurendada enda oma. Reformiga tegelesidki peamiselt opositsiooni erakonnad reageerides CDU rahastamiskandaalile ning pakkudes rahastamissüsteemiga tegelevale komisjonile välja uusi ettepanekuid, näiteks keelustada sularaha annetused, võtta parteijuht seadustest tuleneva vastutuse alla kui eksitakse annetustest raporteerimise vastu ning maksta subsiidiume vastavalt raportite täitmisele (Scarrow 2004: 665).

Enne 2002. aasta valimisi toimusid väiksemat sorti rahastamiskandaalid ka SPD erakonna kohalikes harudes. See pani erakonna kiiremini ning otsustavamalt tegutsema

erakondade rahastamise reguleerimisega. Seaduste karmistamise vastuvõtmise poolt olid kõik erakonnad peale PDS-i, kes tahtis veel karmimaid regulatsioone. Karmimate regulatsioonidega koos otsustasid erakonnad tõsta ka subsiidiumite suurust. Scarrow (2004: 665) toob välja, et taaskord suutsid peale suuremat skandaali jõuda kõik erakonnad kiiresti kokkuleppele regulatsioonide osas, kuid suurendades samal ajal ka enda tulusid, teiste seas ka Rohelised, kes olid 2002. aastaks loobunud võitlemaks suurte erakondadele mõeldud toetuste vastu.

Kuna esimesed märgid ja kahtlused skandaalist tekkisid enne 1998. aasta valimisi, siis mõjutasid need CDU populaarsust ning kaotati suur osa häältest SPD-le ning langeti sellega parlamendis opositsiooni. CDU liidrite ringkonnas skandaal suuri muudatusi kaasa ei toonud, sest Kohl oli oma kohalt juba taandunud ning partei uueks juhiks oli saanud Angela Merkel. Lisaks päästis CDU erakonda Kohli ja tema liitlaste ausad ülestunnistused. 2002. aasta valimistel kaotas oma skandaali tõttu hääli ka SPD, kuid suutis siiski napilt edestada CDU-d ning jäi valitsusse.

3. Saksamaa juhtumite võrdlus

3.1 Saksamaa juhtumid

Pulzer (2001) toob välja kolm punkti, mis iseloomustavad Saksamaa poliitilist maastikku ja erakondade rahastamist. Esiteks määrab valimiste ja valimiskampaania edukuse suurel määral rahaliste ressursside suurus ning kuna peamine valimisvõitlus käib kahe suurema erakonna vahel, siis ei saa nad endale lubada valimistel kaotamist ning nende ressursid peavad olema suuremad kui teisel parteil. See tähendab võitlust kahel tasandil, esiteks kahe suure partei SPD ja CDU vahel valimiste võitmise ja koalitsiooni moodustamise üle ning teiseks väikeparteide vahel, et saada koos ühe suure erakonnaga koalitsiooni.

Teiseks tähtsaks punktiks on parteikesksus valimistel. See toob kaasa olukorra, kus partei organisatsioon on bürokraatlik ning vajab igapäevaseks tööks rohkem ressursse. See tähendab, et erakonnad on keskendunud partei organisatsiooni töös hoidmisele ning see võib kujuneda tähtsamaks kui võit kindlatel valimistel. Kolmandaks toimuvad Saksamaal pidevalt valimised, nii toimuvad peaaegu koguaeg valimiskampaaniad, mis nõuavad omakorda raha, näiteks parlamendivalimised, Euroopa Parlamendi valimised ning mitmed kohaliku tasandi valimised. Williams (2000) lisab, et Saksamaa parteid on sõltuvuses riigipoolsest rahastamisest ning proovivad seda iga hinna eest suurendada, kuid seda pidevat tõstmise soovi taltsutab konstitutsioonikohus.

Vaadeldes Saksamaa kahte skandaali, siis joonistub välja tegutsejate ring, kuhu kuuluvad parteid, konstitutsioonikohus, meedia koos akadeemikutega ja parlamendi järeluurimiskomisjonid. Skandaalide avalikkuse ette toomisel mängisid rolli nii meedia kui uurimiskomisjonid, samad tegutsejad koos akadeemikute survega hoidsid ka skandaali üleval, niikaua kuniks see viis muutusteni (Alemann: 2002, Pulzer: 2001). Mõlema skandaali puhul viis surve erakondade rahastamise süsteemi muutmiseni, seati sisse regulatsioonid, mis hoiaksid ära sarnase olukorra toimumise, võimalusel karistati süüdlaseid ning suurendati parteide riigipoolseid toetusi, kuna regulatsioonidega

vähendati parteide sissetulekuid.

Parteide käitumise ning omahuvide selgitamiseks tuleb vaadelda mõlemat skandaali. Flicki skandaali puhul olid süüdlasteks kõik parteid ning see aitas tõsta uue erakonna, Roheliste, populaarsust. Selle skandaali ilmsiks tuleku ajal proovisid erakonnad üheskoos tõsta riiklike toetusi erakondadele, kuid Rohelised ning mõningased teised väikeparteid olid oma populaarsuse huvides selle vastu ning esitasid kaebuse Konstitutsioonikohtule, mis omakorda ei lubanud toetusi suurendada. Ometi suudeti oma rahastamist suurendada 1994. aasta reformiga, kuid selle arvelt pidid erakonnad sisse seadma ka suurel hulgal regulatsioone, mis vähendasid teisi sissetulekuid. Vähemalt sellega põhjendasid parteid oma riigipoolse rahastamise suurendamist. Kuigi ettepaneku reformiks tegi Konstitutsioonikohus, mängis tähtsat rolli muudatuste vastuvõtmises see, et ükski erakond ei olnud selle vastu ning tehti koostööd.

Kohli skandaal näitas, et kui üks piisavalt mõjukas erakond, nimelt SPD, on reformi vastu, lootes, et see vähendab korruptiivse erakonna (CDU) toetust ning hääldes valimistel, siis muudatusi vastu ei võetud. Siin mängib tähtsat rolli, et Kohli skandaal oli ühe erakonna skandaal. Samas kui SPD sattus natuke hiljem samamoodi skandaali, siis oldi oma maine päästmiseks koheselt valmis vastu võtma regulatsioone. Kuna seati sisse regulatsioonid, tõsteti jällegi ka riigi poolt saadavate subsiidiumite kogusummat.

Kaks Saksamaa skandaali näitavad, et kui kõik erakonnad on kaasatud skandaali ning nende kõigi huvides on rahva survele alluda ning vastu võtta muudatusi, siis seda tehakse. Samas kui üks erakond on omahuvidest lähtuvalt reformi vastu, siis kukub see suure tõenäosusega läbi, kui just rahva surve ei hakka avalduma ka vastuolevale parteile negatiivselt. Tähtsaks punktiks on osutunud ka regulatsioonidega koos sisse seatav oma rahastamise suurendamine.

3.2 Saksamaa juhtumite võrdlus teiste riikidega

Jaapanit iseloomustab pikk liberaalse partei (LDP – Liberal Democratic Party) võimulolek, mille jooksul tabasid LDP-d mitmed väiksemad rahastamisskandaalid. Kuid 1988. aasta Recruiti skandaal ja 1992. aasta Sagawa-Kyubini skandaal omasid suuremat mõju ning rahvas hakkas väljendama oma pettumust poliitilises süsteemis, sest LDP ei võtnud ette mingeid muudatusi, mis tulevikus korruptiivse tegevuse ära hoiaks (Blechinger 1999). Partei enda nõrgenemine skandaalist lähtuvalt, rahva toetuse kaotamine ja teiste erakondade koondumine viis esimest korda LDP opositsiooni (Blechinger 1999). Koalitsiooniparteide koostööl suudeti läbi suruda uus parteide seadus, mis kehtestas mitmed regulatsioonid, kuid võttis kasutusele ka parteide riikliku rahastamise.

Weekers *et al.* (2009) toob välja, et Belgia rahastamissüsteemi on kõige rohkem mõjutanud korruptiivsed skandaalid ning erakondade üha kasvavad kampaaniakulud. 1980ndatel tuli Belgias avalikkuse ette mitmed poliitilised skandaalid, mis viisid 1989. aastal erakondade rahastamissüsteemi reformini. See kujutas endast mitmeid regulatsioone, kuid laiendas ka erakondade riikliku rahastamist. Peale reformi on erakondade omavaheliste kokkulepetega riiklikke toetusi erakondadele pidevalt tõstetud, sellele aitab kaasa see, et puudub tugev institutsionaalne järelvalve rahastamissüsteemile, on küll olemas kontrolliv komisjon, kuid sellel on vähe võimu ning mitmeid teisi ülesandeid (Weekers *et al.* 2009: 26).

Prantsusmaa erakondadel oli nõrk side kodanikuühiskonna ja oma liikmetega, seega sõltuti suuremas osas illegaalsest rahast (Clift & Fisher 2004: 682). 1970 – 1988 tutvustati kokku 29 erinevat seadust parteide finantseerimise kohta, kuid ühtegi neist ei võetud vastu, kuid 1980ndate lõpus toimunud skandaalid tõid meedia kaudu surve muutusteks ning 1988. aastal võeti reform siiski vastu (Clift & Fisher 2004:682). Lisaks regulatsioonidele tõi reform kaasa suurema riikliku rahastamise. Enne seda said erakonnad vaid kaudseid subsiidiumeid. Peale seda toimus veel mitmeid skandaale ning parteide rahastamist reguleeriti ka 1990 ja 1995, mõlemal korral suurendati ka riiklike toetusi erakondadele.

Pacini (2009) kirjeldab Itaalia erakondade rahastamissüsteemi muutmist, reform toimus 1974. aastal kui erakonnad võtsid peale mitmeid korruptsiooniskandaale ühehäälselt vastu otsuse rahastamissüsteemi muutmiseks. Pacini (2009: 184) näeb reformi põhjuste seas erakondade vajadust uue rahastamiskanali järele ning tugevat rahva survet muutusteks. Peamise surve selleks tõi avastus, et kõik erakonnad olid saanud ühingult Unione Petrolifera raha, neile sobivate otsuste vastuvõtmise eest (Pujas & Rhodes 1999:48). Kuna skandaaliga olid seotud kõik erakonnad ning rahva surve oli tugev, siis jõuti reformini vähem kui kuu ajaga.

Hispaaniat tabasid 1990ndatel mitmed parteide rahastamiskandaalid ning parteidele avaldati survet nii meedia, valijate kui ka õigussüsteemi poolt, kuid oodatud reformi ei sündinud (Vinuela & Aguilar 2011: 5). Kolm aastat varem olid mõningased regulatsioonid vastu võetud ja seda tegid erakonnad ühehäälselt, kuid uus nõutud reform jäi tulemata. Vinuela & Aguilar (2011) leiavad selle põhjuseks vasakpoolsete ja parempoolsete erimeelsuse uute regulatsioonide osas, sest reform siiski sündis aastal 2007 kui erakonnad jõudsid lõpuks üksmeelele.

Nendes riikides toimunud protsessidest saab tuua mitmeid sarnaseid paralleele Saksamaa ja teoreetilise kirjandusega. Peamiselt selgitavad need näited, et kui erakondade vahel puudub üksmeel, siis reformi ei sünni nii kaua, kuniks rahva surve muutub väga suureks. Jaapani näide näitab, et erakond ei allu rahva survele ning ei võta vastu oodatud muudatusi, siis võib rahva surve avalduda ka valimiste kaudu ning korruptiivne erakond kaotab hääli. Itaalia on näide sellest, mis juhtub kui skandaali on kaasatud kõik suuremad erakonnad. Hispaania näide näitab, et kui probleemi hoitakse ühiskonna poolt üleval, siis võidakse muudatused võtta vastu ka alles kümne või viieteist aasta pärast.

Kui reform sünnib, siis peamiselt rahastamissüsteemi reguleerimiseks, kuid kuna see vähendab parteide saadavaid ressursse, siis peab riiklik rahastamine seda korvama. Sealjuures on tähtis, et selle üle oleks tugev järelvalve, muidu võivad erakonnad omavahelise kokkuleppega tõsta pidevalt oma tulusid nagu see toimus Belgias. Prantsusmaa juures on tähtsaks punktiks see, et ilma olulise muutuseta poliitilisel

maastikul ei hakka poliitikud oma rahastamist reguleerima. 18 aastat tutvustati erinevaid seadusi, mis reguleeriks parteide rahastamist, kuid motiivi reaalsete sammude tegemiseks tõi skandaal, mille puhul tõi rahva surve poliitikud välja oma mugavustsoonist ning keskkonna muutus viis muudatusteni.

Suurem osa neist skandaalidest ja reformidest toimus 1980ndatel, mis viitab mingile üldisele suhtumise muutusele. Kindlasti ei hakatud erakondade poolt alles siis otsima illegaalseid rahastamisallikaid, vaid pigem toimusid ühiskondades olulised muudatused, mille tagajärjel korruptiivset tegevust enam ei aktsepteeritud. Selle taga võib olla demokraatia areng, meedia ja kodanikuühiskonna tugevnemine või arenenud riikides muutused väärtuste osas. Sellele liigset tähelepanu pööramata viis selline olukord erakondade rahastamissüsteemi karmistamiseni läbi regulatsioonide, kuid see vähendas oluliselt parteide tulusid, mida tuli kompenseerida riigi poolt. Selleks võeti kasutusele järjest levinumaks kujunenud riiklik rahastamine erakondadele.

Kokkuvõte

Uurimuse eesmärk oli selgitada, kuidas mõjutab poliitiline skandaal erakondade rahastamist ning teha seda analüüsides kahte Saksamaal toimunud erakondade rahastamisega seotud skandaali ning nende tulemusi. Seejuures keskenduda nii erakondadele endale ning nende motiividele kui ka teistele mõjutajatele. Eelkõige kujunes tähtsaks meedia, mille ülesandeks on tuua ühiskondlike reeglitega vastuolus olev tegevus rahva ette, hoida seda agendas ning kajastada soovitavaid muutusi. Selles toetab meediat akadeemiline kirjandus. Poliitikute korruptiivset tegevust aitab avastada ka õigussüsteem ning loodavad uurimiskomisjonid. Järgnevalt toon välja mõned üldised tähelepanekud, mida tõid välja nii teooria kui Saksamaa juhtumid.

Antud uurimus näitas, et skandaal viib regulatsioonideni erakondade rahastamissüsteemis siis kui kõik juhtivad erakonnad on muutustega nõus ning neile avaldatakse selleks survet. Reformi ei sünni niikaua kuniks kasvõi üks suur erakond, kes on reformi vastu, omab piisavalt võimu, et seda mitte lubada. Muutuste takistamine on seotud omahuvidega ning nähakse, et reformi läbiviimine mõjuks hästi korruptiivse erakonna mainele ning peseks selle puhtaks. Tähtis roll on siin ka meedial, kui meedia skandaalist tüdineb või ei kajasta seda piisavalt, siis see vaibub enne kui viib reaalse tulemusteni. Teine tähtis tegutseja on konstitutsioonikohus, eriti kui sellel on piisavalt võimu, et erakondade otsustele panna veto või suunata nende käitumist. Kui jõutakse lõpuks kokkuleppele erakondade rahastamissüsteemi regulatsioonide osas, siis enamasti seatakse sisse ka riiklik erakondade rahastamine või suurendatakse selle määra. Seda põhjendatakse peamiselt sissetuleku kaotusega regulatsioonide tõttu.

Skandaalist muutusteni jõudmisel on tähtis ka erakondade arv skandaalis. Kui skandaali on segatud kõik parteid, siis on muutusteni jõudmine tõenäolisem, sest kõik erakonnad soovivad oma mainet ja toetust taastada ning oma rahastamise reguleerimine seda suure tõenäosusega teeb. Keerulisem olukord tekib siis kui skandaali on segatud mõni üksik erakond, siis tahab muutuseid sisse viia korruptiivne erakond. Puhastel erakondadel on

selle peale otsustamise koht, kas reformi lubamine oleks neile kasulikum kui selle takistamine. Kui puhas partei või parteid otsustavad takistada muutusi, lootes, et sellest langeb korruptiivse erakonna toetus ning nende enda toetus selle arvelt tõuseb, siis reformi ei sünni. Selline käitumine võib olla ohtlik, sest muutuste takistamine võib näidata rahvale, et korruptiivset tegutsemist ei soovitagi karistada.

Kasutatud kirjandus

1. Alemann, Ulrich von, „Party Finance, Party Donations and Corruption: The German Case“, kogumikus „*Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy Corruption*“ Porta, Donatella Della & Rose-Ackerman, Susan (eds.), Baden-Baden: Nomos Publishers, 2002, lk 112 – 127
2. Blechinger, Verena „Changes in the Handling of Corruption Scandals in Japan since 1994“, *Asian-Pacific Review*, 1999, 6 (2), 42 - 64
3. Choi, Eunjung & Woo, Jongseok „Political Corruption, Economic Performance, and Electoral Outcomes: a Cross-national Analysis“, *Contemporary Politics*, 2010, 16 (39), 249 - 262
4. Clemens, Clay „A Legacy Reassessed: Helmut Kohl and the German Party Finance Affair“, *German Politics*, 2000, 9 (2), 25 – 50
5. Clemens, Clay „A Few Bad Apples or a Spoiled Barrel? The CDU Party Finance Scandal Five Years Later“, *German Politics and Society*, 2005, 23 (2), 72 – 87
6. Clift, Ben & Fisher, Justin „Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain“, *Party Politics*, 2004, 10 (6), 677 - 699
7. Esser, Frank & Hartung, Uwe „Nazis, Pollution, and no Sex: Political Scandals as a Reflection of Political Culture in Germany“, *American Behavioral Scientist*, 2004, 47 (8), 1040 – 1071
8. Evrenk, Haldun „Why a Clean Politician Supports Dirty Politics: A Game-theoretical Explanation for the Persistence of Political Corruption“, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2011, 80, 498 - 510
9. Giannakopoulos, Angelos & Maras, Konstadinos & Amano, Shinya „Party Financing in Germany and Japan: Comparative Perspectives of Political Corruption“, *Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies*, 2009, 3 (4), 1 – 28
10. Haffmann, Jost „Do Political Scandals Matter in West Germany? Social Movements, Party Democracy and Political Culture in the Seventies and

Eighties“, *Praxis International*, 1989, 3, 335 – 344

11. Koss, Michael „Party Goals, Institutional Veto Points and the Discourse on Political Corruption: The Evolution of the German Party Funding Regimes“, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 2008, 18 (3), 283 – 301
12. Maier, Jürgen „The impact of political scandals on political support: An experimental test of two theories“, *International Political Science Review*, 2010, 32 (3), 283 – 302
13. Mothershed, Airon A „The \$435 Hammer and \$600 Toilet Seat Scandals: Does Media Coverage of Procurement Scandals Lead to Procurement Reform?“, *Public Contract Law Journal*, 2012, 41 (4), 855 – 880
14. Pacini, Maria Chiara „Public Funding of Political Parties in Italy“, *Modern Italy*, 14 (2), 183 – 202
15. Pujas, Veronique & Rhodes, Martin „Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France“ *West European Politics*, 22 (3), 41 - 63
16. Persson, Anna & Rothstein, Bo & Teorell, Jan „Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem“ *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2013, 26 (3), 449 - 471
17. Pulzer, Peter „Votes and Resources: Political Finance in Germany“, *German Politics and Society*, 2001, 19 (1), 1 – 36
18. Scarrow, Susan E „Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Elections: Paying for Mistakes?“, *German Politics and Society*, 2003, 21 (1), 119 - 137
19. Scarrow, Susan E „Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context“, *Party Politics*, 2004, 10 (6), 653 – 675
20. Strawn, Julie & Hogan, Charles G „Democracy On the Take: Flick Scandal Shakes West German Politics“, *War Games*, 1984, 5 (12) – 6 (1)
21. Vinuela, Enrique Garcia & Caselles, Joaquin Artes „Reforming Campaign Finance in the Nineties: a Case Study of Spain“, *Eur J Law Econ*, 2008, 25, 177 - 190

22. Vis, Barbara „Prospect Theory and Political Decision Making“, *Political Studies Review*, 2011, 9 , 334 - 343
23. Weekers, Karolien & Maddens, Bart & Noppe, Jo „Explaining the Evolution of the Party Finance Regime in Belgium“, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 2009, 19 (1), 25 – 48
24. Williams, Robert Aspects of Party Finance and Political Corruption“, kogumikus „*Party Finance and Political Corruption*“, Robert Williams (eds), London: Palgrave Macmillan Publishers, 2000, lk 1 - 14

Summary

The Impact of Political Scandals on Party Financing: the Example of Germany

This study examines how political scandals impact on party financing and for that I analyzed two political scandals which took place in Germany. Those are Flick's affair and Kohl's scandal. There are two main focuses: first, political parties with their motives and second, other actors that have impact on party financing decisions. Those are media with the academics, courts (especially the constitutional court) and the parliamentary committees of investigation.

Those two cases showed that most important actors beside parties themselves are courts and media. Media's task is to bring up the scandal to the public and keep it on the agenda. Also reflect public opinion on the matter. Courts must act like watchdogs and restrict the power of parties. If those two actors fail their obligations, then there is a smaller chance for positive changes on the political parties financing.

This research also shows that scandals have impact on parties financing if all major parties are agreed with the reform and if they are pressured for that from other actors. There is no changes as long as one major party who has enough power do not support the reform. The main reason for standing against the reform is to decrease number of votes of corrupted party. That shows us that it is more likely that scandal leads to reform if all major parties are involved in the scandal. That way the reform is concern of all parties because they want to clean their reputation and for that they are more likely to make changes. When all parties are agreed to reform party financing system then they mostly increase public funding to parties along with regulations on party financing.

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

Imre Sööt